

13.3.2017

MML 440/00 00 00/2017

Liikenne- ja viestintäministeriö

kirjaamo@lvm.fi

eeva.ovaska@lvm.fi

kaisa.kuukasjarvi@lvm.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 25.1.2017 / LVM/2302/03/2015

MAANMITTAUSLAITOKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA YKSITYISTIELAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Maanmittauslaitoksen keskushallinto esittää lausuntona hallituksen esitysluonnoksesta yksityistielajiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi seuraavaa.

Lausunnossa otetaan kantaa ehdotettuun kiinteistörekisterin ylläpidon jakamisen muuttamiseen Maanmittauslaitoksen ja 75 asemakaava-alueen kiinteistörekisteriä pitävien kuntien kesken, alueelliseen tietoitukseen, tiekunnissa perustettavien ja lakkautettavien lisätieoikeuksien rekisteröimiseen sekä eräisiin yksittäisiin muihin asioihin.

Kiinteistörekisterin pitovastuusta riippumaton yksityistietoimitusten suorittaminen Maanmittauslaitoksen ja kuntien rinnakkaisena toimivaltana

Lakiehdotuksessa ei lainkaan ole otettu huomioon kiinteistörekisterilaisissa ja kiinteistönmuodostamislaisissa säädettyä ja siten pysyvää toimialuejakoa 75 kunnan ja Maanmittauslaitoksen välillä kiinteistörekisterin pitämisessä. Tästä toimialuejaosta ei voida nyt luonnostellussa yksityistielajissa poiketa. Kuntien kiinteistörekisterin ylläpito 75 kunnassa rajoittuu kaupunkien sellaisille asemakaava-alueille, joita koskee velvoite laatia sitova tonttijako. Muut alueet ovat lakisääteisesti Maanmittauslaitoksen valtakunnallisen kiinteistörekisterin pidon toimialuetta. Yksityistietoimitukset, joita Suomessa tuli viireille esimerkiksi vuonna 2016 kaikkiaan 1247 asiaa, kohdentuvat lähes kokonaisuudessaan (*de facto*) sitovan tonttijaon asemakaava-alueiden ulkopuolelle. Tämä on ollut vallitseva olosuhde myös ennen vuotta 2016. Siten edellä tarkoitettulla 75 kunnalla ei edes ole infrastruktuuria tai tosiasiallista käytännön osaamista suorittaa yksityistietoimituksia. Esimerkiksi kaupunkien suorittamissa rasi-tietoimituksissa ei lainkaan tehdä tienpitovelvollisuuden jakoa tienkäyttäjien kesken, mikä taas on yksityistietoimituksessa yksi toimituksen kaikkein keskeisimpiä osia. Kaupungin asemakaava-alueen kiin-

13.3.2017

MML 440/00 00 00/2017

teistönmuodostamislain 154 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitetun kulkuyhteyttä koskevan rasiitteen tienpidonjaosta on pitkän ajan vastannut siviilioikeudellisena asiana käräjäoikeus, kuten ennakkoratkaisussa KKO 1990:131 on ollut oikeusohjeena. Kaupunkien kiinteistöinsinöörien kiinteistömuodostamistoiminta kiinteistöjaotuksen muuttamisineen sekä asemakaava-alueen rasiitetoimituksineen on kaikkiaan lainvoimaisen ja kaikkia sitovan asemakaavan toteuttamista. Harkintavalta esimerkiksi edellä tarkoitetun kulkuyhteyksirasiitteen sijoittamisessa on kiinteistöinsinöörillä hyvin rajoitettua sekä asemakaavaan ja sitovaan tonttijakoon vahvasti sidottua.

Asemakaava-alueen kulkuoikeusrasiitteet tonteilla ja yleisillä alueilla kuten puistossa ovat siten luonteeltaan kovin erilaisia kuin maaseudulla esimerkiksi useiden kilometrien mittaiset metsäautotiet tai viljelysaukeiden tiet, jotka ovat useiden kiinteistöjen käytössä. Maanmittauslaitoksessa yksityistietoimitukset ovat keskitetyt sellaisten ammattitaitoisten ja kokeneiden toimitusinsinöörien tehtäviksi, jotka ovat vuosikaudet hoitaneet näitä tehtäviä. Maaseutualueiden kulkuyhteyksiä ei suoraan osoiteta asemakaavassa sitovasti kuten kadut, vaan yksityistien sijoittaminen vaihtelevaan maastoon tarkoituksenmukaisesti edellyttää osaamista ja kokemusta. Edelleen Maanmittauslaitoksessa ovat olemassa valmiit resurssit yksityistietoimitusten suorittamiseen sähköisin menetelmin, sujuvasti sekä asiakkaan kannalta edullisesti. Tällöin edullisuuteen kuuluu myös tien toteuttamisen edullisuuden harkinta, jonka tekee toimitusinsinööri virkamiehen roolissa. Lisäksi hallituksen esitysluonnoksen sivulla 19 esitetty valintamahdollisuudesta asiakkaalle ja hintoihin vaikuttamisesta asiakkaalle edulliseen suuntaan ei Maanmittauslaitoksessa olevan näkemyksen perusteella lainkaan pidä paikkaansa, kuten jäljempänä osoitetaan.

Kysymys yksityistietoimituksissa on lisäksi merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jossa päätetään yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, sekä julkisoikeudellisista suoritteista, joiden tuottaminen kuuluu perustuslain 124 §:n perusteella virkavastuulla virkamiehelle, ja joiden suoritteiden kustannuksiin on sovellettava valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säänneltyä omakustannusperiaatetta. Asiakkaalle saadun hyödyn mukaan määrätyn kiinteistötoimitusmaksun subventoiminen esimerkiksi kunnan veronmaksajien varoilla kustannettavilla avustuksen luonteisilla erillä ei ole mahdollista, jos tosiasialliset maksut eivät karkeasti omakustannusperiaatteen vastaisesti olennkaan vastaa suoritteen tekemiseen vaadittavia kustannuksia.

Maanmittauslaitos pitää siten hyvin erikoisena ja suorastaan käsittämättömänä ideaa siitä, että toisaalta asemakaava-alueen kunnallinen kiinteistörekisterinpitäjä ja toisaalta Maanmittauslaitos yhtäaikaaisesti julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoilla kilpaillen tekisivät yksityistietoimituksia samalla, yhteisellä toimialueella, kuten lakiluonnoksen 78 §:n 3 momentissa on kaikeksi tarkoitettu. Tältä osin Maanmittauslaitos vastustaa esitystä ja katsoo, että uutta yksityistielakia ei lainkaan tule säätää, jos sanottu lainkohta toteutuu esitetyn sisältöisenä.

13.3.2017

MML 440/00 00 00/2017

Perustuslain 81 §:n 2 momentissa säännellään, että valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Maanmittauslaitoksen tekemiä kiinteistötoimituksia koskee kiinteistötoimitusmaksulaki (558/1995) ja tämän nojalla annettu valtioneuvoston asetus (1560/2001). Kiinteistötoimitusmaksulaissa lähdetään valtion maksuperustelain (150/1992) tavoin omakustannuseriaatteesta, jolloin *määrättyjen* maksujen on katettava valtiolle aiheutuneet kustannukset. Yksitystietoimituksen maksuista on lisäksi säädetty määräaikaisella maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Se, että asiakas voisi etukäteen tai jälkikäteen *sopia* julkisyhteisön kuten kunnan tai valtion kanssa sitovasti julkisoikeudellisen suorituksen maksun määrästä, ei siten tule kysymykseen.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 21 kohdassa 4.2 esitetty siitä, että Maanmittauslaitoksen ja muiden kiinteistörekisterin pitäjien keskinäisen ratituksen yksityistietotehtävissä tulisi tasoittua, on hyvin erikoinen ajatus, kun tielautakunnan siirrettäviksi suunnitelluista tehtävistä Maanmittauslaitokselle yksityistietoimituksissa tehtäviksi tai kiinteistörekisterin pitäjän päätösin ratkaistaviksi ei ole laskettu aiheutuvan Maanmittauslaitokselle merkittävää työn lisäystä. Siten työn tasaamisen tarvetta ei ole osoitettu. Samoin yleisperustelujen sivulla 16 esitetty tehtävien tasaisemmasta jakautumisesta kunnan ja valtion välillä ei ole relevantti perustelu, koska kohtuullisen vähäisessä kokonaistyömäärän lisäyksessä, jonka suorittaminen kuitenkin vaatii kokemusta, maaseutuolojen tuntemusta, tietekniikan ja -rakentamisen tuntemusta ja ammattitaitoa, ei ole tarvetta tasaamiseen eri julkishallinnon tahojen välillä. Suhteellisen harvoin toistuvien tehtävien suorittamisen pirstominen eri viranomaistahoille päinvastoin lisää kiinteistötoimitusasiakkaan kustannuksia. Virkamiesten tehdessä ammattitaidon puuttuessa virheitä myös veronmaksajan menot kasvavat, kun valtio tai kunta joutuu maksamaan vahinkoa kärsineille yhteisistä varoista vahingonkorvauksia.

Luonnoksen sivuilla 13–14 kirjoitetaan toimitusten purkamisesta sillä tavoin harhaanjohtavasti, että lukijalle jää väärä käsitys oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 7 §:ssä tarkoitetun tuomion purkamisen lisääntyvästä tarpeesta kiinteistötoimituksia koskien. Paitsi, ettei sivulla 13 esitettyä kunnallisen kiinteistörekisterinpitäjän lakisääteisen toimialueen laajentamista yksityistieasioissa tule tehdä, niin yksityistielain perusteluissa ei liioin tule kirjoittaa jo tehtyjen lainvoimaisten toimitusten purkamisesta. Se, että tieosakkaat mahdollisesti jatkossa voivat keskenään perustaa tiekunnan ilman tielautakunnan toimitusta tai ilman yksityistietoimitusta, ei ollenkaan tarkoita toimitusten purkamista juridisessa mielessä. Ei liioin se, että kiinteistörekisterin pitäjän päätöksellä voitaisiin jatkossa tiekuntia yhdistää tai jakaa, tarkoita aikaisemmin suoritettujen lainvoimaisten yksityistietoimitusten purkamista.

Sikäli kuin hallituksen esitysluonnoksessa on tarkoitettu, että tiekunnan voisi tietä hallinnoivana lakisääteisenä orgaanina korvata osakeyhtiö tai osuuskunta, Maanmittauslaitos pitää esitystä perusteettomana ja käytän-

13.3.2017

MML 440/00 00 00/2017

nössä täysin toimimattomana. Yksityistien kunnossapito tosin voitaisiin tiekunnalta luovuttaa toimeksiantosopimuksella tieisännöitsijän tai yhteisön kuten osakeyhtiön hoidettavaksi. Samoin voitaisiin sopia tiekunnan ja osakeyhtiön kesken yksityistien rakentamisesta kuten nykyisinkin. Kuitenkin varsinainen lakisääteinen vastuu tienpidosta tulee pysyttää tiekunnalla tai vain teiosakaskiinteistöillä ilman järjestäytynyttä tiekuntaa. Tiekuntaan, niin kuin nytkin, voitaisiin vaikutusalueen kiinteistöt velvoittaa osakkaaksi. Osakeyhtiön osakkaaksi liittymistä veloitteena tai pakollisena ei tieoikeudellisessa järjestelmässä lainkaan tunneta eikä kaiketi myös yleisemminkään siviilioikeudessamme.

Alueelliseen tietoitukseen liittyvät kysymykset

Alueellisesta yksityistietoituksesta säänneltäisiin uudessa 83 §:ssä. Maanmittauslaitoksessa pidetään ehdotettujen säännösten sisältöä asianmukaisina. Vuoden 2017 alussa tehtyjen yksityiskohtaisten selvitysten jälkeen Maanmittauslaitos kuitenkin esittää, että pykälän perusteluja muutettaisiin 3 ja 4 kappaleen osalta seuraavan sisältöiseksi.

Alueellisessa yksityistietoituksessa voitaisiin käsitellä kaikki tietoituksessa käsiteltäväksi edellä 78 ja 79 §:ssä tarkoitetut asiat. Alueellinen yksityistietoitutus on muuhun yksityistietoitutukseen jo lain nojalla täysin rinnasteinen, jolloin 78 §:ssä säännelty siitä, että yksityistietoitutuksessa päätetään myös muista tämän lain mukaan ratkaistavista asioista, jollei tässä laissa toisin säädetä, koskisi lisäksi alueellista yksityistietoitutusta. (perustelujen 3 kappale)

Pykälän 3 momentin mukaan alueellisessa tietoitutuksessa tarpeettomiksi käyneet yksityiset tiet, rasitetiet taikka niitä vastaavat oikeudet voitaisiin lakkauttaa tietoitutuksessa. Tieoikeudet saatettaisiin muuttuneita olosuhteita vastaaviksi perustamalla uusia tieoikeuksia, jättämällä aikaisempia tieoikeuksia voimaan ja lakkauttamalla tarpeettomat tieoikeudet. Uusien ja voimaan jäävien vanhojen tieoikeuksien määrittämisen jälkeen tarpeettomat tieoikeudet voitaisiin lakkauttaa selvittämättä tien oikeutettuja ja rasitettuja kiinteistöjä, jollei kiinteistöjärjestelmän luotettavuus, toimituspäätöksen sisällöllinen selkeys ja siihen liittyvä kiinteistöjärjestelmän selvyys ja luotettavuus, asianosaisten oikeusturva tai muu erityinen syy sitä vaatisi. Vanhan tieoikeuden vahvistaminen summaarisella päätöksellä entiseen paikkaansa ei samalla merkitsisi uutta tieoikeutta vastaavan oikeuden perustamista siten, että tien siirron edelly-

13.3.2017

MML 440/00 00 00/2017

tyksiin liittyvä olosuhteiden muuttuminen selvitetäisiin siirtämistä koskevassa myöhemmässä tietoimituksessa alueellisen tietoimituksen summaarisen päätöksen ajankohdan mukaan, vaan olosuhteiden muutos selvitetäisiin siirrettävää tieoikeutta vastaavan alkuperäisen tie- tai rasiteoikeuden taikka niitä vastaavan oikeuden perustamisajankohdan mukaan. (4 kappale)

Maanmittauslaitos esittää lisättäväksi maantielain 86 §:ää (503/2005) vastaavan pykälän alueellista yksityistietoimitusta koskevan sääntelyn yhteyteen.

83 a § Alueellisen yksityistietoimituksen rekisteröinti

Alueellisesta yksityistietoimituksesta voidaan tehdä merkinnät kiinteistörekisteriin muutoksenhakemuksista huolimatta niiden kiinteistöjen osalta, joita muutoksenhaku ei koske. Myös muutoksenhaun kohteena olevien kiinteistöjen osalta alueellisesta yksityistietoimituksesta voidaan tehdä merkinnät kiinteistörekisteriin, jos muutoksenhaku ei vaikuta lunastuksen kohteen vahvistamiseen taikka tehtäviin merkintöihin. Kiinteistörekisterin pitäjän on näissä tapauksissa pyydettävä maa- ja metsätalouden ministeriöltä lupa rekisteröintiin. Asian ratkaisee maa- ja metsätalouden puheenjohtaja.

Lisätieoikeuksien perustaminen ja kumoaminen

Lisätieoikeuksien lakkauttamisesta on säännelty ehdotuksen 12 §:ssä. Maanmittauslaitoksessa nähdään, että liittyen pykälän lopussa oleva sääntelyyn siitä, että hakijana olleen tieosakkaan on ilmoitettava tiekunnan tekemästä lakkautuspäätöksestä kiinteistörekisterinpitäjälle, kun lakkauttaminen tulee voimaan, olisi otettava huomioon seuraavaa. Kiinteistörekisterinpitäjälle ei ole tarpeen ilmoittaa tiekuntien myöntämistä ja lakkauttamista lisätieoikeuksista. Ei nimittäin ole tarkoituksenmukaista, että Maanmittauslaitos pitäisi yksityisrekisterin yhteydessä tai kiinteistörekisterin yhteydessä rekisteriä yksittäisen tiekunnan osakkaista. Tämä on tiekunnan tehtävä ja tiekunnalla on viimeisin ajantasainen tieto vaihtuvista tienkäyttäjäkiinteistöistä tai esimerkiksi elinkeinon harjoittajista, joilla on lisätieoikeus ilman kiinteistön omistusta yksityistien vaikutuspiirissä.

Edelliseen nähden toinen asia on, jos kiinteistön omistaja haluaa luopua tarpeettomista tieoikeuksistaan yksityistiellä, jota tiekunta ei hallinnoi. Tässä yhteydessä voitaisiin ajatella, että pelkkä tieoikeuden haltijakiinteistön ilmoitus kiinteistörekisterinpitäjälle riittäisi, jolloin kiinteistörekisterinpitäjä poistaisi merkinnän jopa ilman maksua rekisteristä. (Alueellisissa tietoimituksissa vastaavat merkinnät poistetaan jo nyt maksutta) Tällöin vastuu siitä, että kiinteistön hyväksi jää ulospääsytieyhteys, on sanotun kiinteistön

13.3.2017

MML 440/00 00 00/2017

omistajalla, joka on tehnyt ilmoituksen tieoikeuden lakkauttamisesta kiinteistörekisterin pitäjälle, eikä yksityistietoimitusta, jolla mahdollisesti edellä tarkoitettu, ilman perustetta lakkautettu tieoikeus palautetaan, maksettaisi valtion varoista.

Muita asioita

Ehdotetun lain 71 §:n lopussa säännellään, että tiekunnan lakkauttamisesta päätetään yksityistietoimituksessa tai asianomaisen tiekunnan päätöksellä. Jos tiekunta on perustettu 52 §:n 2 momentin perusteella, on tiekunta lakkautettava yksityistietoimituksessa. Maanmittauslaitos esittää, että tällöin tiekunnan lakkauttamisesta olisi tiekunnan ilmoitettava kiinteistörekisterin pitäjälle ja samalla toimitettava viimeinen tien kunnossapidon yksikkölaskelma. Kiinteistörekisterinpitäjä merkitsisi kunnossapidon yksikkölaskelman perusteella rasitetut ja oikeutetut kiinteistöt kullekin lakkautetulle tiekunnan tielle, joka kuitenkin jää yksityistielaisissa tarkoitetuksi toimitustieksi.

Ehdotetussa 96 §:ssä säännellään yksityistierekisterin sisällöstä. Tällöin KTJ:ään esitetään kolmantena kohtana merkittäväksi tiekunnan säännöt. Maanmittauslaitos esittää, että sääntöjä myöhempine muutoksineen ei sisällytetä sellaisenaan rekisteritiedoiksi. Maanmittauslaitos katsoo, että yksityistierekisteriin voitaisiin merkitä vain se tieto, että säännöt ovat olemassa sekä näiden hyväksymispäivämäärä.

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta saada lausua lakiesityksen johdosta.

Pääjohtaja

Allekirjoitettu sähköisesti
Arvo Kokkonen

Maanmittausneuvos

Allekirjoitettu sähköisesti
Markku Markkula